



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

**Second home initiative: Existing first homes = Zweitwohnungsinitiative:  
Bestehende Erstwohnungen = Initiative sur les résidences secondaires  
Résidences principales existantes**

Alig, Jonas ; Griffel, Alain

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-115150>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Alig, Jonas; Griffel, Alain (2015). Second home initiative: Existing first homes = Zweitwohnungsinitiative: Bestehende Erstwohnungen = Initiative sur les résidences secondaires Résidences principales existantes. UBS Real Estate Focus:23-26.



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
Main Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

**Second home initiative: Existing first homes = Zweitwohnungsinitiative:  
Bestehende Erstwohnungen = Initiative sur les résidences secondaires  
Résidences principales existantes**

Alig, Jonas; Griffel, Alain

Abstract: Unspecified

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <http://doi.org/10.5167/uzh-115150>

Originally published at:

Alig, Jonas; Griffel, Alain (2015). Second home initiative: Existing first homes = Zweitwohnungsinitiative: Bestehende Erstwohnungen = Initiative sur les résidences secondaires Résidences principales existantes. UBS Real Estate Focus:23-26.

# Real Estate Focus

Chief Investment Office WM

2015



# Bestehende Erstwohnungen

Jonas Alig\* und Prof. Dr. Alain Griffel\*  
Rechtswissenschaftliches Institut, Universität Zürich

Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative beschäftigt zurzeit das Parlament. Der Ständerat will die Umwandlung bestehender Erstwohnungen in Zweitwohnungen praktisch unbeschränkt zulassen, was dem Sinn des neu geschaffenen Verfassungsartikels widerspricht. Eine verfassungskonforme und zugleich pragmatische Lösung wäre möglich.

In der Herbstsession 2014 hat sich der Ständerat mit der Umsetzung des neuen, durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative geschaffenen Art. 75b der Bundesverfassung (BV) befasst. Das nun auszuarbeitende Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) sieht in der ständerätlichen Fassung vor, dass bestehende Erstwohnungen praktisch frei in Zweitwohnungen umgenutzt werden können. Die Kantone und Gemeinden sollen zwar «bei Bedarf Massnahmen ergreifen, um Missbräuche und unerwünschte Entwicklungen zu verhindern». Die Anhäufung offener Rechtsbegriffe lässt jedoch erahnen, dass dieser diffuse Korrekturmechanismus kaum greifen wird.

Bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative wäre das Parlament gehalten, die Zielsetzung von Art. 75b BV zu verwirklichen, wonach der Zweitwohnungsanteil in sämtlichen Gemeinden 20 Prozent nicht überschreiten darf. Darüber hinaus ist der Verfassungsartikel direkt anwendbar: In gesättigten Gemeinden verbietet er die Erstellung neuer Zweitwohnungen mit «kalten Betten».<sup>1</sup> Bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative hat der Gesetzgeber zwar Spielräume; er muss sich aber an den durch die Verfassung abgesteckten Rahmen halten.

## Freie Umnutzung nicht verfassungskonform

Mit der Zweitwohnungsinitiative wurden raumplanerische, ökologische und sozioökonomische Ziele verfolgt. Sie sollte überdimensionierte und meist leer stehende Infrastrukturen verhindern, eine verschwenderische Bodennutzung zügeln und den weiteren Anstieg der Boden- und Wohnungspreise, der die lokale Bevölkerung verdrängt, bremsen.<sup>2</sup> Im Abstimmungskampf war weitgehend unbestritten, dass auch die Umnutzung bestehender Erstwohnungen in Zweitwohnungen vom Zweitwohnungsverbot erfasst wird und damit im Grundsatz unzulässig ist. Noch in seiner Botschaft zum Zweitwohnungsgesetz hielt der Bundesrat fest: «Könnten [...] bestehende Wohnungen beliebig zu Zweitwohnungen umgenutzt werden, würde eine Entwicklung begünstigt, die der Zielrichtung des Verfassungsartikels entgegenläuft.»<sup>3</sup> Unverständlich ist daher, dass der Entscheid, ob und inwiefern die Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen beschränkt wird, gänzlich im Ermessen der Kantone und Gemeinden liegen soll.

<sup>1</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 22. Mai 2013 (BGE 139 II 243, Erw. 10.5)

<sup>2</sup> Botschaft Zweitwohnungsinitiative, Bundesblatt (BBl) 2008 8757 ff., S. 8765

<sup>3</sup> Botschaft ZWG, BBl 2014 2287 ff., S. 2309

\* Die Autoren sind nicht Mitarbeitende von UBS und unterliegen nicht den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Unabhängigkeit der Finanzanalyse. Der Inhalt dieses Textes kann von der UBS CIO House View abweichen.

### Unerwünschte Effekte

Die vom Parlament vorgesehene Möglichkeit der Umnutzung bestehender Erstwohnungen ist mit den Zielen des neuen Verfassungsartikels nicht vereinbar. So ist der Verkauf von Erstwohnungen als Zweitwohnungen anfällig für unerwünschte raumplanerische und ökologische Entwicklungen. Aufgrund der neuen Knappheit an «kalten Betten» ist zu erwarten, dass Erstwohnungen in Dorfkernen als Zweitwohnungen verkauft werden und in der Folge auf bisher noch unüberbauten Grundstücken an der Peripherie neue Ersatz-Erstwohnungen entstehen («Donut-Effekt»).

<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Daniel Müller-Jentsch, Detroit in den Alpen? NZZ 8. Juni 2012, S. 14

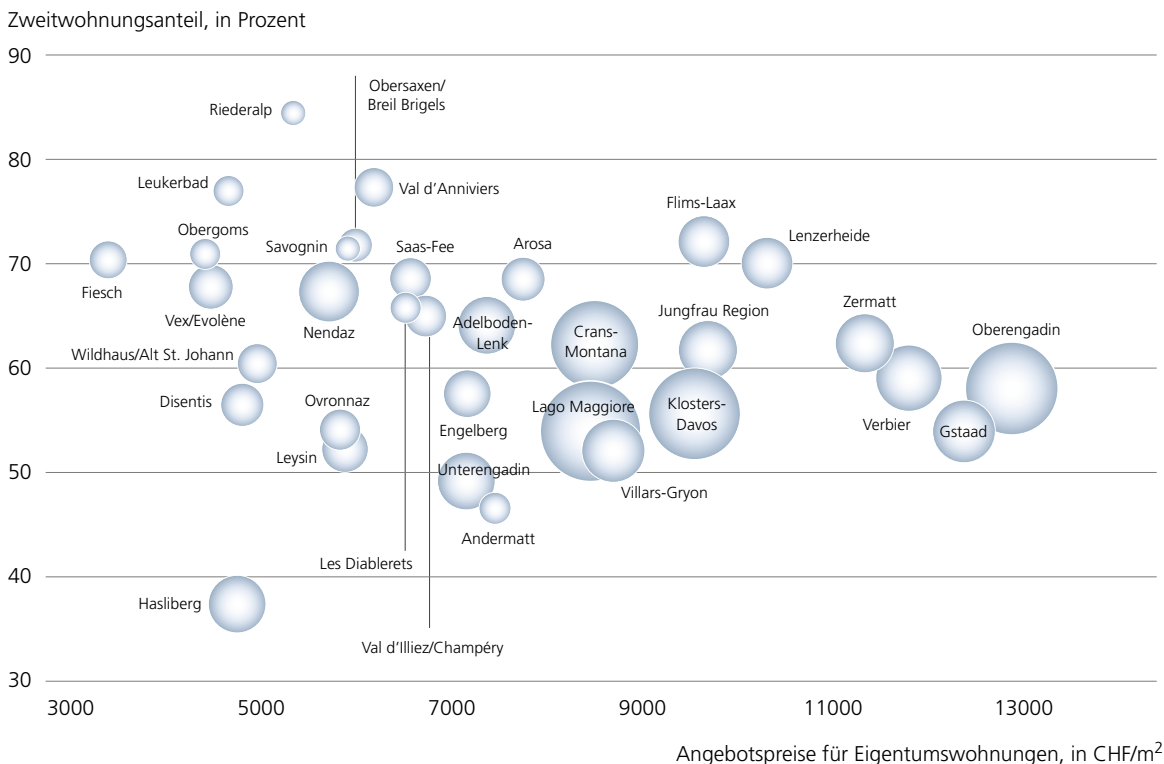
<sup>5</sup> Vgl. Müller-Jentsch (siehe Fussnote 4), S. 14

<sup>6</sup> Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung des Zweitwohnungsgesetzes, i. A. des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 2014, S. 52

Auch die sozioökonomischen Auswirkungen laufen der Zielsetzung des Verfassungsartikels zuwider. So ist absehbar, dass sich wegen der Einschränkung des Zweitwohnungsbaus ein neuer «Ausweichmarkt» entwickeln wird.<sup>5</sup> Der Wert bestehender Erstwohnungen, die als Zweitwohnungen verkauft werden können, wird ansteigen, mit unerwünschten Folgen für Mieter und Ortsansässige, die sich ein Eigenheim leisten möchten. Ohne zusätzliche Massnahmen würde bezahlbarer Wohnraum für die lokale Bevölkerung wohl noch stärker verknappt als bei gänzlichem Fehlen einer Zweitwohnungsregelung.<sup>6</sup>

## Preise und Zweitwohnungsanteil variieren regional stark

Fläche der Kreise entspricht der Bevölkerungsgrösse der Region



Quellen: Wüest & Partner, ARE, BFS, UBS

### **Kein Anwendungsfall der Besitzstandsgarantie**

Mit der Besitzstandsgarantie, die aus der Eigentumsgarantie und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes abgeleitet wird, lässt sich die Umnutzung bisheriger Erst- in Zweitwohnungen nicht begründen. Die Besitzstandsgarantie

« Es ist unverständlich, dass der Entscheidung bezüglich Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen gänzlich im Ermessen der Kantone und Gemeinden liegen soll.»

schützt – wie der Name sagt – lediglich den bisherigen Besitzstand, der aufgrund einer Rechtsänderung rechtswidrig geworden ist, hier also die bisherige Nutzung als Zweitwohnung in einer gesättigten Gemeinde. Bisherige Erstwohnungen sind durch die Annahme der Zweitwohnungsinitiative jedoch gar nicht rechtswidrig geworden. Die Umwandlung einer rechtmässigen Nutzung (hier als Erstwohnung) in eine inzwi-

schen rechtswidrig gewordene Nutzung (hier als Zweitwohnung) wird von der Besitzstandsgarantie nicht erfasst.

## **Lösungsvorschlag<sup>7</sup>**

### **Beschränkter Verkauf, freie Nutzung und Vermietung**

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Praktikabilität wäre es sinnvoll, eine Umnutzungsbeschränkung auf den Verkauf altrechtlicher Erstwohnungen zu begrenzen. Den betroffenen Eigentümern blieben damit weitgehende Freiheiten: Bei einer Änderung der familiären Verhältnisse oder der Arbeitssituation, aber auch im Erbfall, liesse sich die bestehende Erstwohnung ohne Meldepflicht sowohl als Zweitwohnung nutzen als auch frei vermieten. Hier besteht kein mit dem Tatbestand des Verkaufs vergleichbares Umgehungspotenzial. Auch für die grundbuchführende Behörde wäre diese unbürokratische Regelung einfach handhabbar.

### **Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen**

Unser Vorschlag differenziert zwischen altrechtlichen Erst- und Zweitwohnungen. Als altrechtliche Erstwohnungen gelten Wohnungen, die am Tag der Annahme der Zweitwohnungsinitiative als Erstwohnungen genutzt wurden (vom Eigentümer oder einem Mieter). Diese Frage liesse sich im Zweifelsfall über den Eintrag des Hauptwohnsitzes im Einwohnerregister beantworten. Als altrechtliche Zweitwohnungen gelten demgegenüber alle Wohnungen, die nicht als Erstwohnungen genutzt wurden. Altrechtliche Erst- und Zweitwohnungen könnten frei genutzt, vermietet und auch vererbt werden. Für Erstwohnungen käme indes eine Einschränkung zum Tragen: Bei Veräusserung würde – über die Grundbucheintragung einer Nutzungsbeschränkung – sichergestellt, dass sie nicht als «kalte Betten» genutzt werden; das heisst, sie liessen sich bloss als Erstwohnungen oder bewirtschaftete Zweitwohnungen verkaufen.

<sup>7</sup> Wir skizzieren unseren Lösungsvorschlag der Systematik des ZWG entsprechend, wobei die Aspekte Erneuerung, Umbau, Wiederaufbau und Erweiterung bestehender Wohnungen ausgeklammert werden.

### Ausnahmen von der Verkaufsbeschränkung

Die grundsätzliche Verkaufsbeschränkung als Zweitwohnung könnte in zweifacher Hinsicht gemildert werden. Erstens sollte dann, wenn sich eine altrechtliche Erstwohnung trotz des Nachweises ernsthafter Verkaufsbemühungen während einer längeren Dauer nicht verkaufen lässt,

« Es macht keinen Sinn, ein Erstwohnungsangebot zu gewährleisten, wo keine Nachfrage besteht.»

eine Ausnahmegewilligung für die Veräusserung ohne Nutzungsbeschränkung erteilt werden können. Es macht keinen Sinn, ein Erstwohnungsangebot zu gewährleisten, wo keine Nachfrage besteht. Bei einem allfälligen Weiterverkauf müsste die Frage der Ausnahmegewilligung neu beurteilt werden, was Spekulationskäufen den Boden entzieht.

Zweitens sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Gemeinden oder Gemeindeteile, in denen bei einer Umnutzung von Erst- in Zweitwohnungen keine ökologischen und sozioökonomischen Probleme zu befürchten sind, im kantonalen Richtplan von der Verkaufseinschränkung völlig auszunehmen; dies mit Blick auf strukturschwache und von Abwanderung bedrohte Gemeinden. Das grundsätzliche Verbot der Veräusserung altrechtlicher Erstwohnungen als «kalte Betten» käme damit nur in eigentlichen «Zweitwohnungs-Hotspots» zur Anwendung.

## Lösungsvorschlag für altrechtliche Wohnungen

### Art. 11

<sup>1</sup> Eine altrechtliche Erstwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war und als Erstwohnung genutzt wurde.

<sup>2</sup> Eine altrechtliche Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die am 11. März 2012 rechtmässig bestand oder rechtskräftig bewilligt war und nicht als Erstwohnung genutzt wurde.

### Art. 12

<sup>1</sup> Altrechtliche Erst- und Zweitwohnungen sind unter Vorbehalt weitergehender Nutzungsbeschränkungen des kantonalen oder kommunalen Rechts in der Art der Wohnnutzung frei.

<sup>2</sup> Die Veräusserung altrechtlicher Erstwohnungen oder deren Abgabe im Baurecht ist in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent nur in Verbindung mit der Eintragung einer Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 zulässig.

<sup>3</sup> Kann eine altrechtliche Erstwohnung trotz des Nachweises ernsthafter Bemühungen während zweier Jahre nicht veräussert werden, so kann die kantonale Aufsichtsbehörde unter Würdigung aller Umstände eine Ausnahmegewilligung für den Verkauf als Wohnung ohne Nutzungsbeschränkung nach Artikel 7 Absatz 1 erteilen. Im Falle eines Weiterverkaufs gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei der ersten Veräusserung.

### Art. 13

Die Kantone können im Richtplan Gemeinden oder Gemeindeteile bezeichnen, welche von der Einschränkung nach Art. 12 Absatz 2 ausgenommen sind, wenn:

- a. es sich um strukturschwache und von Abwanderung bedrohte Gebiete handelt; oder
- b. preisgünstiger Wohnraum vorhanden ist und die Nachfrage nach Zweitwohnungen nachweislich keinen ökonomischen Druck auf die Erstwohnungspreise bewirkt.